

MARCO PARA UNA

POLÍTICA DEL EMPLEO

LAS PERSPECTIVAS DE LOS EMPLEADORES

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES

***Aprobado por la Junta Directiva
el 21 de marzo de 2003***

MARCO PARA UNA POLÍTICA DEL EMPLEO COMO ELEMENTO CENTRAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Las perspectivas de los empleadores

VÍNCULO ENTRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL EMPLEO

El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro las necesidades de generaciones futuras. Requiere la integración de los tres pilares del desarrollo: crecimiento económico, progreso social y normas ambientales. La creación de oportunidades de empleo es un elemento central del pilar social del desarrollo sostenible, y requiere una política de empleo integrada. El empleo es a la vez un objetivo y una consecuencia del desarrollo socioeconómico. También resulta indispensable a efectos de la estabilidad política y social. Se trata hoy de una cuestión política, social y económica fundamental en todos los países, y la más importante para las personas, ya sean jóvenes o de edad. La creación de empleo también resulta esencial para la reducción de la pobreza. Una tasa de desempleo elevada y persistente es un elemento importante en la inestabilidad social y política así como en el impacto psicológico en las personas.

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO

Los objetivos de una política de empleo deberían ser los siguientes:

- Crear empleo productivo y sostenible. El *tipo* de empleo al que debería aspirar una política depende de las condiciones nacionales. Por ejemplo, el que el tipo de empleo necesario a corto plazo sea altamente calificado o no lo sea dependerá de condiciones nacionales tales como el nivel de desarrollo económico; el nivel de educación y de capacitación y así la proporción entre personas sin calificaciones y personas calificadas; y el tipo de ventajas comparativas con que cuenta o que podría desarrollar el país. En última instancia, es preciso promover, a través de otras políticas pertinentes como la relativa al desarrollo de recursos humanos, empleos que requieran un uso intensivo de las calificaciones y de los conocimientos, puesto que contribuyen a crear industrias nacionales competitivas y atraen inversiones extranjeras directas con valor añadido;
- Adaptar las calificaciones de la gente a los requisitos de los empleos actuales y de los que van apareciendo;
- Elevar el nivel de vida a través de políticas que generen empleos más productivos y de mejor calidad así como que mejoren la distribución de ingresos en la economía;
- Conseguir empleo para los desempleados mediante incentivos apropiados;
- Orientar las inversiones públicas y privadas, así como la ayuda internacional, hacia las áreas más productivas.

EL PROCESO

Los gobiernos son los responsables principales de crear las condiciones macroeconómicas para que sea posible el crecimiento del empleo. Los gobiernos deberían emprender un proceso de consultas y de participación tripartitas desde la fase de la concepción, como parte del proceso político, dado que son los empleadores los que proporcionan los puestos de trabajo, y los trabajadores son los beneficiarios directos de la creación de empleo. También deberían incorporarse a este proceso otros participantes potenciales que cuenten con conocimientos y calificaciones pertinentes en lo que atañe a la formulación de políticas, como puedan ser economistas, universitarios e institutos políticos. Sin embargo, habida cuenta de que son los empleadores quienes al final proporcionan los puestos de trabajo, sus opiniones acerca de las políticas necesarias para la creación de empleo son indispensables y deberían tener el peso correspondiente.

La formulación de una política de empleo debería ir precedida de un análisis de los obstáculos a la creación de empleo en el país de que se trate, el cual contribuiría a identificar las carencias y limitaciones en lo que atañe a:

- Las políticas económicas y sociales;
- Las infraestructuras materiales;
- La salud, la educación y la capacitación de la población;
- El entorno empresarial que afecta a la creación y el desarrollo de la empresa;
- La buena gobernanza;
- Los derechos de propiedad, los mecanismos para garantizar el cumplimiento de los contratos y el sistema judicial;
- Las políticas comercial y de inversiones, incluyendo el desarrollo de ventajas comparativas;
- La capacidad para aprovechar la evolución de la tecnología;
- Las políticas de mercado de trabajo;
- La competitividad en relación con los diversos índices de competitividad, muchos de los cuales influyen directamente sobre la creación de empleo, y
- Las políticas internacionales que dificultan el crecimiento del empleo.

ELEMENTOS Y CONTENIDO

Un requisito esencial para que una política de empleo tenga éxito es la necesidad de:

- Definir los distintos elementos de la misma que afectan directamente al crecimiento del empleo en cada contexto nacional; e
- Incluirlos en un marco de políticas integradas e interdependientes, que incluya elementos económicos, sociales y políticos.

El entorno macroeconómico

La política macroeconómica es un elemento clave a la hora de determinar los niveles de empleo y desempleo. Se entiende por política macroeconómica la política que formulan los gobiernos (y los bancos centrales) con miras a lograr el máximo crecimiento y, al mismo tiempo, controlando la inflación y reduciendo el desempleo. Los principales instrumentos de una política macroeconómica son los cambios de los tipos de interés y de la oferta monetaria (política monetaria) y las variaciones de la carga fiscal y del gasto público (política fiscal). La moderación fiscal y las políticas monetarias restrictivas adoptadas como respuesta al aumento de la inflación pueden desembocar en la caída de las tasas de crecimiento y el aumento del desempleo. Esto puede considerarse un fracaso de las políticas macroeconómicas, pero puede que no sea siempre así, dado que los ciclos comerciales son difíciles de controlar mediante una política macro económica. Del mismo modo, cuanto más integrada esté una economía en la economía mundializada, más difícil le resultará superar las repercusiones debidas a factores externos.

Son varios los ámbitos de la política macroeconómica en los que los responsables políticos deben acertar para ejercer un efecto positivo sobre la creación de empleo. Entre estos figuran el control de la inflación, el fomento del ahorro interno para la inversión, y la concepción de una estructura fiscal que sea adecuada para obtener fondos destinados al gasto público productivo pero que, al mismo tiempo, incentive el ahorro y la inversión y no desembogue en una fuga de capitales.

En algunos países, las políticas macroeconómicas consideran a menudo el empleo como una cuestión residual. Por lo tanto, las políticas de empleo no ocupan un lugar importante en las mismas. El empleo productivo ha de ser un componente esencial de la política macroeconómica, y debería dejarse de tratar como una cuestión sectorial y abordarse como una cuestión fundamental. Ello puede implicar algunos ajustes entre los distintos componentes de la política, y exigir algunas decisiones políticas difíciles condicionadas por las circunstancias nacionales.

Debido al desarrollo de mercados de capital globales y al rápido movimiento del capital a través de las fronteras, se necesita desarrollar políticas que aseguren la participación efectiva dentro de los sistemas financieros globales.

Entorno empresarial

El entorno legal y político debería propiciar la puesta en marcha de negocios, la creación y el crecimiento de empresas, y el desarrollo de ventajas comparativas a través de empresas competitivas capaces de proporcionar bienes y servicios que puedan comercializarse en los mercados nacionales e internacionales.

Un entorno propicio que facilita la expansión empresarial y, por tanto, el crecimiento del empleo, requiere lo siguiente:

- Buena gobernanza, que incluye un compromiso decidido para luchar contra la corrupción y para garantizar la honradez y transparencia en la toma de decisiones por el gobierno; un sistema de leyes y tribunales (imperio de la ley) que funcione de manera clara y transparente, y un sistema de relaciones de propiedad oficiales que proteja la propiedad y garantice que el capital nacional se utilizará para el desarrollo de las empresas, el crecimiento económico y la creación de empleo.
- Estabilidad política, económica e institucional;
- Inversiones adecuadas en infraestructuras, salud, educación y desarrollo de los conocimientos técnicos especializados – los cuales deberían contemplar el desarrollo y el apoyo a la educación y a los sistemas de capacitación que promuevan el espíritu empresarial – y la seguridad interna;
- La promoción de una estrategia de crecimiento de las exportaciones – en el caso de los países en desarrollo, especialmente en el sector manufacturero y, en su caso, desplazándose hacia industrias y servicios basados en los conocimientos y que requieren más alta tecnología;
- La creación de un entorno propicio que atraiga las IED, cree capital nacional y le dé acceso a las inversiones, y que promueva el espíritu empresarial;
- El apoyo al desarrollo de las PYME ya que, en muchos países, más del 70 por ciento de los puestos de trabajo corresponden a las pequeñas empresas;
- Políticas que promuevan la productividad y la competitividad, ya que revisten importancia a efectos de la creación de empleo; mejorar los empleos; crear excedentes para la expansión de las empresas y para que tanto empleadores como trabajadores sobrevivan en un entorno competitivo;
- Políticas de mercado de trabajo que sean lo suficientemente flexibles como para permitir el crecimiento del empleo, y una legislación del trabajo y un sistema de relaciones laborales que no introduzcan rigideces que desalienten el crecimiento de la empresa y la creación de empleo en la economía formal.

Los países que cuentan con una importante economía informal deberían examinar y precisar los motivos que hacen que muchas personas desarrollen actividades económicas y trabajen en distintos tipos de empleo en la economía informal. Este análisis pondría de manifiesto las deficiencias existentes en los entornos legal, político y empresarial que disuaden a dichas personas a trabajar en la economía formal. El hecho de abordar estas deficiencias contribuiría en gran medida a la formulación y aplicación de una política de empleo.

Gasto público productivo

Un área fundamental es la que se refiere a las características que ha de reunir la inversión pública para que fomente el crecimiento del empleo y prepare la población para las exigencias del mercado de trabajo. El gasto público debería orientarse en función de objetivos tales como el gasto productivo del tipo al que se hace referencia en

el párrafo siguiente, y el gasto considerado deseable y necesario desde el punto de vista social (por ejemplo en la seguridad social, o en otras medidas específicas destinadas a proteger a los grupos más débiles y vulnerables).

El gasto público productivo es aquél que contribuye al desarrollo socioeconómico y a la elevación del nivel de vida de la población. Cabe señalar tres áreas importantes a este respecto:

- El desarrollo de infraestructuras tales como el transporte, la electricidad, el suministro de agua y las comunicaciones, que responden a las necesidades humanas, al desarrollo sostenible y a la creación de empleo. Gran parte del PNB mundial se gasta en infraestructuras (incluidos el alojamiento y la construcción) lo cual es fundamental para el crecimiento económico. Un abastecimiento inadecuado de servicios eléctricos priva a los países de la oportunidad de beneficiarse de la tecnología de la información y las comunicaciones. Unos sistemas de transporte deficientes impiden la movilidad de las personas y el traslado de los bienes a los mercados, y suponen mayores costos para las empresas y los consumidores.
- El desarrollo de los recursos humanos a través de las inversiones en la educación, la capacitación y la salud. La naturaleza y destino de la inversión variaría en función del país. En la mayoría de los casos, es posible que la inversión pública en la educación tenga que dirigirse principalmente a la enseñanza primaria y secundaria. En algunos países, la inversión en la salud puede tenerse que concentrar en la atención preventiva. Es posible que las inversiones para el desarrollo de los conocimientos técnicos especializados requieran una planificación a fin de prepararse para las exigencias actuales y futuras en este terreno; y para repartir las responsabilidades en esta materia entre las autoridades públicas y los empleadores, sobre la base del tipo de capacitación que debería apoyarse mediante la atribución de fondos públicos y el que deberían emprender los empleadores, así como de la formación para la empleabilidad mediante la educación, el aprendizaje y la capacitación apropiados. La responsabilidad que incumbe a los trabajadores y los incentivos para que estos mejoren por sí mismos su empleabilidad deberían formar parte de la estrategia. Las políticas de desarrollo de los recursos humanos deberían formularse en consulta con los empleadores y los trabajadores.
- Los programas de desarrollo del espíritu empresarial, así como las instituciones que los conciben e imparten, podrían dar lugar a asociaciones entre el sector público y el privado.

Instituciones de apoyo al mercado

Una política de empleo también tiene que centrarse en la creación y el desarrollo de instituciones democráticas para apoyar y fortalecer el mercado, necesarias para que pueda funcionar una economía de mercado. Estas instituciones deberían incluir un régimen jurídico al que tengan acceso los ciudadanos y que reconozca y ponga en práctica el imperio de la ley, y que disponga de manera efectiva el reconocimiento del derecho de propiedad y la obligación de cumplir los contratos. También resulta esencial

una burocracia o un sistema de administración que sea justo y eficaz . La falta de estas instituciones es inherente al fracaso de la expansión empresarial y del empleo, así como a la ampliación de la economía informal.

Las instituciones de mercado deberían adaptarse a las circunstancias locales; resultar accesibles para todos; disminuir los costos de transacción excesivos para las empresas; promover y permitir la competencia, y reducir las asimetrías de información.

Regulación del mercado de trabajo

Un mercado de trabajo demasiado reglamentado supone un obstáculo para la creación de empleo, especialmente cuando dicha reglamentación conlleva costos laborales excesivos. La cuestión no radica en la existencia o la ausencia de reglamentación. Se trata de equilibrar objetivos sociales distintos (como son la protección social, por una parte, y , por otra, la creación de empleo). Esto exige determinar el nivel óptimo de reglamentación, rebasado el cual es probable que la creación de empleo se vea afectada de manera negativa. De ser necesario, al formular una política de empleo, debería abordarse la reglamentación del mercado de trabajo desde la perspectiva de sus repercusiones sobre la creación de empleo.

Desarrollo de ventajas comparativas y acceso a los mercados

En el contexto actual y futuro de tecnología, comercio e inversiones mundializados, las políticas de empleo sostenibles están obligadas a anticipar la definición y el desarrollo de ventajas comparativas. La ausencia de estas últimas desemboca en la pérdida de puestos de trabajo y en la incapacidad para crear nuevos empleos. Deberían inscribirse en un proceso continuo las políticas que contribuyen a desarrollar nuevos productos o servicios a fin de crear nuevas ventajas comparativas necesarias para acceder a los mercados, ya que las ventajas comparativas pueden disminuir rápidamente. Esto también requiere identificar el tipo de empleos que irán apareciendo y las calificaciones necesarias para cubrirlos. Todo ello debe ir seguido de los cambios correspondientes en las políticas y en los sistemas de educación y formación. Los países con la proporción más elevada de productos que requieren un uso intensivo de la mano de obra y una proporción menor de productos que requieren un uso intensivo de las calificaciones y la tecnología han sufrido un deterioro de la relación de intercambio en las manufacturas. Las políticas internacionales repercuten de manera importante sobre el acceso a los mercados.

El incremento del comercio y de las inversiones genera nuevos empleos y contribuye a absorber el flujo continuo de personas que se incorporan al mercado de trabajo. Para aprovechar al máximo este potencial de creación de empleo, es preciso desarrollar las condiciones necesarias que faciliten el comercio y las inversiones. El requisito previo esencial es la creación de condiciones políticas y económicas para instaurar una economía de mercado. Entre estas figuran el acceso y el respeto al imperio de la ley, un poder judicial imparcial, el reconocimiento y el respeto de los derechos básicos de la propiedad y contractuales, un sistema financiero eficaz y debidamente reglamentado, un sistema político democrático efectivo y libre de corrupción, y unas políticas macroeconómica e

industrial razonables. Cada país debería desarrollar estas condiciones e instituciones adaptándolas a su capacidad administrativa y financiera. Para atraer inversiones extranjeras directas y alentar el aumento de la inversión nacional es preciso crear un entorno atractivo para las inversiones, que incluye la responsabilidad y transparencia gubernamental, la movilidad del capital, la flexibilidad del mercado de trabajo, el desarrollo de los recursos humanos e infraestructuras. La integración en la economía mundial, el desarrollo de nuevas empresas competitivas, así como de ventajas comparativas dentro del mercado son clave para cosechar los beneficios del empleo dentro del mercado internacional.

Políticas para grupos específicos

No se pretende lograr el desarrollo sostenible únicamente para la generación actual, sino también para beneficio de las generaciones futuras. El empleo de los jóvenes requiere de políticas y estrategias específicas. Ello implica adaptar la educación, el desarrollo de las calificaciones y las políticas globales de desarrollo de los recursos humanos para asegurarse que la mano de obra del futuro dispondrá de oportunidades para adaptar su perfil a las necesidades del mercado de trabajo. También son necesarias políticas que contribuyan a crear oportunidades para los trabajadores a medida que avanzan en su edad, a fin de mejorar continuamente sus calificaciones y su empleabilidad.

Al desempeñar la mujer un papel creciente en los mercados de trabajo, las políticas de empleo deben centrarse en la manera de alentar y facilitar su participación, incluyendo políticas y programas para permitirle compaginar su vida laboral y su vida familiar.

Muchas personas discapacitadas, con deseo de trabajar, se encuentran desempleadas, ya que supuestamente estas personas con discapacidades no son capaces de trabajar. Para vencer este tipo de obstáculos, es necesario promover políticas, infraestructura y programas de búsqueda de empleo para discapacitados y de re-empleo para trabajadores que hubieran perdido sus trabajo por la discapacidad.

Es preciso eliminar las políticas y prácticas discriminatorias contra todo tipo de trabajadores, incluyendo a las mujeres, las personas discapacitadas y los trabajadores inmigrantes a fin de alentar su participación productiva en el mercado de trabajo. Esto incluye la igualdad de acceso a la salud, la educación y a las oportunidades de formación.

EL PAPEL DE LOS EMPLEADORES

Los empleadores desempeñan un papel fundamental a través de:

- El empleo que proporcionan, siempre que el entorno empresarial sea propicio para la creación de empresas, el crecimiento y el desarrollo. El objetivo de la empresa no es la creación de empleo en sí misma, sino el desarrollo empresarial, que a su vez debería traducirse en mayores oportunidades de empleo.

- La creación de las oportunidades de empleo que generan y el perfil de la mano de obra necesario para cubrirlas. Los empleadores deberían ejercer una influencia importante sobre la orientación de la enseñanza y el desarrollo de las calificaciones.
- Crear riqueza en la sociedad, que se refleja en los indicadores de desarrollo económico tales como el PIB y el PNB y la renta per cápita.
- Influcidar al gobierno a desarrollar políticas que contribuyan al crecimiento económico, para así generar empleo y riqueza nacional.
- El ascendiente importante que tienen sobre la competitividad de un país, donde existan políticas y condiciones adecuadas para alcanzar la competitividad.

EL PAPEL DE LA OIT

La OIT con su estructura única tripartita que representa a los gobiernos (que tienen un interés principal en el empleo y en la formulación y aplicación de políticas adecuadas), los empleadores (que, en condiciones adecuadas, proporcionan los empleos) y los trabajadores (que se benefician directamente del crecimiento del empleo) puede desempeñar un papel importante en la definición y en la adopción de políticas que promuevan el crecimiento del empleo. La creación de empleo es uno de los objetivos estratégicos de la OIT. La naturaleza tripartita de la OIT debería permitirle formular y promover políticas que puedan ser objeto de acuerdo entre gobiernos, empleadores y trabajadores, y que sean por tanto más fáciles de aplicar que las políticas formuladas únicamente por los gobiernos sin la participación de los empleadores y los trabajadores.

El papel de la OIT debería abarcar los siguientes aspectos:

- La promoción, en colaboración con otras organizaciones internacionales, de un concepto global y de los elementos fundamentales de una política de empleo en el plano internacional;
- La asistencia a los grupos gubernamental, de los empleadores y de los trabajadores, basada en las necesidades expresadas, a fin de formular políticas que promuevan la creación de empleo y aplicarlas en los ámbitos que corresponden al mandato de la OIT, y en colaboración con otras organizaciones en lo que respecta a las áreas de responsabilidad respectivas.
- La promoción entre los gobiernos de los Estados Miembros de la participación de los dos interlocutores sociales en la formulación de las políticas.

Ginebra, marzo de 2003

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES (OIE)

26, chemin de Joinville

1216 Cointrin / Ginebra

Suiza

Teléfono : +4122 929 00 00

Fax : +4122 929 00 01

E-mail : ioe@ioe-emp.org

Internet : www.ioe-emp.org

© 2003, Organización Internacional de Empleadores